

马来西亚的贸易政策：自由化过程、 保护结构和改革议程

[澳] 普雷马-詹德拉·阿图科拉拉 (Prema-chandra Athukorala)

本文旨在研究马来西亚在独立后时期的贸易政策制定，着重研究那些导致政策转变的因素，并找出主要的未完成改革议程。本文从历史上概述马来西亚贸易政策制定的情况，注意到其潜在的政治经济背景，并从地区比较的观点来审慎地评论当前的贸易与投资政策制度。本文还研究了马来西亚对于地区性与双边贸易谈判的政策态度的变化。

导 言

人们普遍认为，马来西亚是发展中世界中取得巨大发展成就的一个国家。尽管在1997-1998年的金融危机期间经历了严重的经济萧条，但马来西亚在整个独立后时期的经济成就还是一直给人留下深刻的印象。持续的经济高速增长（过去40年期间的年均经济增长率为将近6%）一直伴随有生活水平的提高和收入分配的相对平均，从而改善了贫困和种族不平衡这两个问题。马来西亚政府长期以来维持显著开放的贸易政策制度，确保了经济状况的上述惊人转变。马来西亚的贸易与投资壁垒历来都比除了香港和新加坡以外的该地区其它国家低。众所周知，这种政策态度使马来西亚经济得以成功地利用生产日益国际化和世界贸易扩展所带来的机会。然而，这种普遍的看法并不意味着马来西亚的贸易政策制度一切都很好。本文认为，为了营造一种使经济能够持续高速增长的环境，还有很多事情有待于马来西亚去做。

本文旨在研究马来西亚在独立后时期的贸易政策制定，着重研究那些导致政策转变的因素，并找出主要的未完成改革议程。本文首先从历史上概述马来西亚贸易政策的制定情况，并注意到其潜在的政治经济背景（在第二部分）。第三部分从地区比较的观点来审慎地评论马来西亚当前的贸易与投资政策制度。第四部分研究马来西亚关于多边贸易谈判、东盟经济一体化和双边自由贸易协定（FTAs）的政策态度的转变。最后部分提出总结性评论。



政策趋势

在上世纪 50-60 年代，马来西亚的政策目标是，继续实行殖民地时期关于贸易与工业的开放政策，同时还力图通过农村发展计划和提供社会与有形基础设施来纠正种族和地区的经济不平衡（斯诺德格拉斯.1980）。在此期间，马来西亚的发展战略的一个主要重点是，像很多其它发展中国家那样通过进口替代来实行工业化。然而，和其它国家的决策者不同的是，马来西亚的政策制定者避免通过直接进口限制和建立国有工业企业来实行“强制性”工业化（林.1992）。适度的关税保护基本上是用来促进在制造业进行新投资的主要手段。当时，马来西亚政府的工业化战略“主要是一种促进努力，旨在营造一种有利于私营企业的投资环境”（惠尔赖特.1963,p.69）。1965 年的平均税率大约仅为 13%，很少工业享受高于 30% 的名义关税，而非关税壁垒则几乎不存在（鲍尔.1971）。

在 1969 年 5 月 13 日的公众暴乱之后，马来西亚政府开始实行一系列的积极行动政策、新经济政策（NEP，后来在 1990 年更名为国民经济发展政策，即 NDP）（利.1992,斯诺德格拉斯.1980）。新经济政策的首要目标（在 1970 年生效）是，通过实现两个目标来维持国家的团结，这两个目标是：在全体人民中消灭贫困和重新调整马来西亚的社会结构，以便减弱种族与经济作用和地理位置之间的关联。将通过各种各样的直接重新分配政策，包括土著马来人特许获得补贴信贷、在现代部门的就业机会和在私营企业的股权，来实现上述目标。然而，这些直接重新分配政策的资源成本并不会严重地阻碍经济增长，因为马来西亚政府继续保持着全面外向的政策态度。

原先一揽子新经济政策的某些成分违背了该国关于吸引外国直接投资的长期承诺。这些成分包括要求增加土著人在公司部门的股份、在外资企业给土著人保留一定百分比的就业机会、以及最高达 70:30 的马来西亚-外国股权比。马来西亚政府后来采取了一些积极措施来减轻对面向出口外国直接投资的这些限制所产生的不利影响。例如，作为那些旨在对付上世纪 80 年代中期危机的一揽子政策的一部分，允许那些出口其 80% 或以上产品的企业持有 100% 的外国所有权。

这些政策着重强调通过在上世纪 80 年代前半期的政府直接参与（这是在 1981 年成为总理的马哈蒂尔医生的“面向东方”政策的一部分）来促进重工业（Chee.1994）。成立于 1980 年的政府控股公司，马来西亚重工业公司（HICOM）在建立诸如石油化工、钢铁、水泥、纸张和纸产品、机器设备、一般工程、运输设备和建筑材料等工业方面与外国公司结成合伙关系。选择性工业政策的象征是 Proton（马来西亚国产汽车）项目，这是马来西亚重工业公司与日本三菱重工公司（Mitsubishi Corporation）的合资项目。到 1987 年，马来西亚有 867 家国营企业，其中的 1/3 以上在制造业部门。在上世纪 80 年代前半期，作为重工业化运动的一部分，对各种各样制成品征收的关税大幅度提高。平均名义税率从上世纪 70 年代末的 22% 升至 1984 年的 26%（见表 1）。然而，（马来西亚）并不非常信赖进口数量限制；到上世纪 80 年代中期，在（进口加权的）进口商品总额中只有 8% 受到这种限制（Menon.2000）。

在 1985-1987 年期间的经济危机（这产生于重工业化导致的预算赤字和马来西亚主要



出口产品价格的不利趋势)结束了国家推行的重工业化运动。一揽子危机管理政策更加强调整私营部门的作用,并通过外国直接投资的更多参与来改善面向出口工业化的条件。为了对付危机而实行的一揽子结构调整改革,涉及到逐步私营化的过程和调整国有企业的结构。到上世纪90年代初,制造业部门的所有权仅适用于诸如汽车制造(Proton项目)、石油化工、钢铁和水泥等某些政治上敏感的企业。1986年的《投资促进法》向私人投资者提供了更多的新奖励,而且在新经济政策中对公司所有权的某些涉及种族的要求也放宽了。

表1 平均名义税率的趋势, 1965-2002

1965	13	1993	14.3
1970	18	1994	13
1978	22	1995	12.3
1984	26	1996	8.7
1986	15.4	1997	9.1
1987	13.6	1998	7.1
1988	13	1999	8.1
1989	17	2000	9.1
1991	16.9	2001	9.2
1992	12.2	2002	10.1

资料来源: 鲍尔(1971): 1965年的数据; 阿里夫(1991): 1970年和1984年; 李(1986): 1978; 霍克曼、马图和英格利希(2002): 1986-89; 以及本文作者根据从亚太经合组织秘书处在线数据库所获得的税率表所进行的估算。

上世纪80年代后期的改革涉及到大幅度削减关税和取消进口数量限制。在上世纪80年代前半期实行的某些关税提高被取消了,而且还进一步削减了关税,以此作为上世纪80年代末面向市场改革的一部分。制造业的平均有效保护率从上世纪60年代初的25%左右升至上世纪80年代初的70%,但此后却持续下降了,到上世纪80年代末降至30%以下(阿拉维,1996,表3.2、3.3和7.2)。然而,有许多“政治上敏感的”工业却一直得益于高税率。

在上世纪90年代初,马哈蒂尔总理提出了一个关于使马来西亚到2020年转变成为一个发达国家的政策蓝图(即《2020年远景声明》)。这些建议的大多数,特别是那些关于提供基础设施、维持宏观经济稳定、人力资本开发和承诺更加平均分配经济增长成果的建议,仅仅是重新确认马来西亚政府关于治理有方的长期承诺。新政策还实行了太多的新奖励措施,旨在改进工业和加强制造业部门的国内联系。然而,在开放贸易与投资制度的背景下长期致力于面向私营部门的增长,仍然继续成为马来西亚国家发展战略的基本原则。

马来西亚对1997-1998年金融危机的政策反应涉及到明显抛弃在上个年代所坚持的贸



易自由化(阿图科拉拉,2003)。1998年关于预算的声明宣布增加对汽车、货车和摩托车征收的进口税,其中整车(CBU)的进口税从30-200%增至40-300%、完全拆卸车(CKD)的进口税从4-42%增至30-80%、建筑设备的进口税从0-35%增至5-50%。此外,许多重型设备和建筑设备、铁或非合金钢的热轧与冷扎平板产品、黄麻素及其盐、化工产品、特定家用电器都受制于非自动进口许可制。上述措施的公开宣称目的是,减少经常项目赤字,但保护本地生产者(包括Proton这个国产汽车生产者)免受国内需求减缩的损害,显然也是一个主要的促动因素。

表2 马来西亚的关税结构(最惠国税率),1988、1993、1997和2002

	1988	1993	1997	2002
关税项目数(10 digit HS)	12 183	11 875	10 372	10 368
受约束关税项目 ^a (%)	0.8	0.8	63.7	63.5
免税税率项目 ^a (%)	10.3	13.4	58.6	58.3
定额与混合税率 ^a (%)	22.2	12.0	4.5	0.7
没有相当于从价税的税率 ^a (%)	7.4	5.9	4.5	0.7
简单平均分摊税率(%)	17.5	15.2	8.1	9.5
农业(HS 01-24)	7.7	7.3	4.8	3.5
工业产品(HS 25-93)	14.8	14.7	8.5	10.1
税率范围(%)	0-208	0-104	0-200	0-300
进口加权平均数(%)	15.5	11.9	9.9	
国内关税最高限额 ^b (%)	0.8	2.2	15.8	9.8
国际关税最高限额 ^c (%)	51.3	49.1	25.9	23.8
变差系数(%)	91	86	170	212
不同加工阶段的简单平均税率(%)				
原料	14.6	14.3	1.0	0.9
农产品	16.9	16.5	0.6	0.5
矿产品	3.6	3.8	1.0	1.0
制成品	5.9	5.8	3.2	3.0
半加工产品	18.3	15.3	7.0	7.8
完全加工产品	18.1	15.4	11.9	14.2

注: a. 占税率项目总数的百分比。

b. 国内关税最高限额是指那些超过综合简单平均最惠国税率三倍的税率。

c. 国际关税最高限额是指那些超过15%的税率。

资料来源: 世贸组织(2002), 表3.1和3.2。

然而, 马来西亚关于促进外国直接投资的长期承诺是没有退路的。作为危机管理一揽

子政策的一部分的资本外流管制，仅适用于短期资本流动（阿图科拉拉.2003）。汇回利润和涉及外国直接投资的资本，则一直不受限制。此外，还采取了一些新措施来进一步鼓励外国直接投资参与该国的经济。这些措施包括允许那些在国内制造业进行的新投资持有100%的外国所有权；把在电信项目中的外国所有权份额从30%增至69%（前提是在5年后所有权份额将降至49%）；把在证券经纪公司和保险业部门的外国所有权份额从原先统一水平的30%分别升至49%和51%；允许外国人在新工程或完成不到50%的工程进行房地产投资，条件是最低投资限额为250 000 马元。

当前的主要贸易政策

在整个独立后时期，关税一直是影响了马来西亚进口贸易的主要边境措施。到上世纪90年代中期，在所有的关税项目中，只有4.5%有非从价关税，而且这个百分比到2002年还进一步降至0.7%，因为在1995年签署世界贸易组织协议之后，关税结构得到了进一步的合理化。既没有关税配额，也没有差价进口税（见表2）。

马来西亚只让其65%的关税项目受到约束，以此作为对世界贸易组织的一部分承诺。而且，受约束的税率还比最惠国分摊税率高得多（世贸组织.2002）。关税结构的这两个特征都向马来西亚政府提供了机会来提高分摊税率（正如它在1998年所做的那样），这使分摊税率具有了一定程度的不确定性。1998年实行的上述关税提高，导致了从上世纪80年代中期开始的平均名义税率下降趋势发生轻微但却引人注目的逆转（见表4）。然而，值得注意的是，名义关税平均保护率比简单平均分摊的最惠国平均数所表明的更低，这是由于实行了各种关税减让，这往往是针对资本与半成品的投入以及优惠税率，特别是那些在东盟自由贸易区范围内给予东盟国家的优惠税率。实际上，实际进口税对商品进口总值的比率（内含的名义税率）从1997年的3%降至2003年的1.2%。

以变差系数衡量的税率离差程度从1988年的91%升至1997年的170%，然后再升至2002年的210%，这反映了那些税率低于10%和高于20%的关税数目的增多（见表2）。相比之下，国内关税最高限额（那些税率超过简单平均税率三倍的关税项目占关税项目总数的百分比）下降了。关税最高限额主要是应用于汽车、饮料、纺织品和服装。名义税率近年来的提高基本上仅限于在最终产品方面。在关税项目总数中有将近60%一直是免税的。这些关税项目主要是针对在国内工业的投入物（即那些在加工第一阶段的产品和半加工产品）。很多应税进口投入物也得益于各种关税减让。

汽车工业的高保护率一直是马来西亚工业保护结构的主要异常现象。国内汽车市场得到了关税壁垒和非关税壁垒的双重保护。在关税统一分类法的Chapter(2-digit)层级上，汽车的平均名义关税是30.2%，而其它所有的税率则在20%左右或以下。值得注意的是，平均数掩盖了给予各种类型的国产车辆的高得多的保护率。汽车关税在1997年10月提高之后，当前完全拆卸车（CKD）的税率是42%-80%不等，而整品车（CBU）的税率是140%-300%不等。汽车的大多数零件和部件（免税的拖拉机零部件除外）应缴纳25-30%的



表4 马来西亚：贸易产品结构和进口竞争产品及其零部件的有效保护率¹

IO 编码	增值 (%)	Σa_{ij}	Σa_{ijt}	名义保护率	有效保护率	
	农业	39.3	14.5	0.32	1.6	1.46
1	其它农产品	7.0	18.8	0.30	0.9	0.79
2	橡胶初级产品	5.4	8.1	0.19	0.0	-0.21
3	油棕初级产品	9.0	7.8	0.19	0.0	-0.20
4	椰子	0.3	5.0	0.09	11.8	12.37
5	茶叶	0.1	11.3	0.33	4.1	4.21
6	牲畜饲养等	2.2	66.6	0.12	0.3	0.52
7	林业与伐木业	12.1	8.8	0.48	4.4	4.25
8	渔业	3.2	21.3	0.46	0.0	-0.58
	矿业	1.8	28.7	0.90	0.9	-0.11
10	金属矿石采矿业	0.6	35.3	0.94	0.2	-1.16
11	石、粘土和沙的采掘	1.2	26.4	0.91	1.2	0.41
	制造业	58.9	37.7	2.36	13.0	16.33
12	肉类与肉制品	0.2	87.9	0.36	0.4	0.19
13	乳产品	0.4	49.4	1.95	1.8	-0.32
14	加工保藏的水果与蔬菜	0.2	54.7	2.59	3.3	1.59
15	加工保藏的海产食品	0.2	80.4	0.63	3.1	12.74
16	油类与动植物油	2.4	84.3	1.92	2.8	5.78
17	谷物碾磨产品	0.2	57.8	0.89	0.0	-2.10
18	面包、糕饼	0.5	55.3	1.81	13.0	24.98
19	糖果	0.1	68.6	2.15	15.0	40.87
21	其它食品	0.7	35.5	1.06	3.5	3.77
22	动物饲料	0.2	32.0	0.67	0.0	-0.99
23	葡萄酒与烈酒	0.1	19.0	1.49	29.5	34.56
24	啤酒、软饮料	0.8	40.1	2.92	17.0	23.43
25	烟草	0.6	38.8	1.79	5.0	5.25
26	纱线与布料	1.4	30.1	2.37	14.5	17.32
27	针织品	0.4	29.8	2.20	11.9	13.88
28	其它纺织品	0.2	38.9	2.99	16.4	21.93
29	服装	2.0	26.9	2.14	18.7	22.70
30	皮革业	0.1	28.0	1.99	1.5	-0.75
31	鞋类	0.0	31.4	3.06	19.9	24.60
32	木制品	2.7	73.7	3.04	5.6	9.59

33	其它木制品	0.1	55.2	2.48	17.0	32.44
34	家具与固定装置	0.6	51.8	3.30	19.7	34.14
35	纸张与纸板业	1.3	32.2	1.38	6.7	7.79
36	印刷品	1.6	26.0	0.55	0.9	0.43
37	工业用化工产品	3.7	33.1	0.68	1.7	1.55
38	油漆与清漆	0.3	30.4	1.00	7.7	9.70
39	药品	0.2	37.9	1.05	0.0	-1.69
40	肥皂与洗涤剂	0.5	27.8	1.25	9.4	11.31
41	其它化工产品	0.3	39.5	1.35	3.8	4.11
42	石油与煤炭业	0.6	128.6	1.77	4.5	-9.61
43	加工橡胶	0.5	10.9	0.35	15.9	17.46
44	橡胶制品	2.5	39.3	4.25	32.7	46.90
45	塑料制品	1.3	38.2	1.32	17.6	26.38
46	瓷器与玻璃业	0.8	32.0	1.68	15.2	19.90
47	陶器	0.7	33.0	1.01	16.3	22.80
48	水泥、石灰与塑料	1.2	42.6	1.41	5.5	7.15
49	其它非金属制品	0.8	50.3	1.87	9.7	15.75
50	钢铁	1.9	42.1	1.65	5.5	6.59
51	非铁(有色)金属	0.3	45.0	1.93	11.9	18.04
52	金属家具与固定装置	0.2	42.2	2.10	17.8	27.22
53	建筑金属业	0.8	43.2	3.96	19.7	27.68
54	其它金属制品	1.8	41.5	2.52	11.9	15.97
55	工业机械	0.3	28.9	1.20	2.9	2.39
56	家用机器	1.8	32.1	0.92	1.2	0.44
57	收音机、电视机与通讯设备	12.4	25.0	1.33	7.9	8.82
58	电器	0.3	39.7	1.11	4.3	5.29
59	其它电器	0.3	27.9	1.08	1.0	-0.12
60	船只	0.7	19.2	0.73	2.4	2.08
61	机动车辆	5.8	29.7	7.32	47.5	57.16
62	自行车与摩托车	0.6	47.8	9.19	24.3	28.93
63	其它运输设备	0.9	12.3	1.81	0.7	-1.27
64	仪器与时钟	0.2	32.4	1.05	0.8	-0.32
65	其它产品	0.3	27.9	1.12	4.0	3.97
	所有可贸易部门	100	22.7	1.4	7.7	9.6

注：*可贸易产品不包括原油和天然气(I-O Sector 9)。

NRP 名义保护率(贸易加权名义税率)。

ERP 有效保护率,用以下公式来估算:



$$ERP_j = \frac{t_j - \sum a_{ij}t_i}{t_j}$$

其中

a_{ij} = 投入物 i 在 j 按自由贸易价格计算的成本中所占的百分比；

t_j = 产品 j 的名义保护税率；

t_i = 产品 i 的名义保护率。

关税。配备汽车引擎的机动车辆与底盘、不配备引擎及其零部件的机动车辆与底盘、救护车车身、半拖车的道路牵引车受到酌情发给进口许可证的限制。此外，对所有的车辆都征收诸如 10% 的营业税、各种税率的运行税和基于发动机容量的道路税等各种国内税。国产车 Proton 和 Perodua 的运行税获得 50% 的削减。所有的装配厂商和制造厂商，包括那两家国产汽车公司，都必须在本国购买一定百分比的零部件（世贸组织，2002，p.77）。

表 3 把马来西亚 2002 年（可获得比较数据的最近年份）的关税结构与该地区主要贸易国的关税结构进行比较。尽管近年来马来西亚的税率提高了，但按地区的标准来衡量，它的平均税率还是比较低的（无论是就其简单平均数还是进口加权平均数而言）。然而，马来西亚税率的离差程度（以变差系数 [CV] 衡量）比较高，因为诸如机动车辆等几种产品的关税最高限额很高。

对进口竞争生产的有效保护

如前所述，马来西亚的关税结构是“阶梯式分级的”，也就是说，最终产品的税率通常都高于生产投入物（半成品和资本货物）。这种阶梯式关税结构的一个重要意义在于，名义税率不能准确反映整个关税制度的资源分配效应。根据阶梯式的关税结构，关税结构对特定产品部门所产生的资源分配效应不仅取决于应用于那个部门的税率，还取决于应用于其它所有直接和间接地向该部门提供生产投入物（半成品和资本货物）的部门的税率。在本节，我们试图通过在马来西亚经济中的投入-产出联系的背景下，把对每个部门征收的关税和对每个部门投入物的供应部门征收的关税相结合，来研究关税结构提供给国内商品生产的全部奖励措施。为此而采用的分析工具是有效保护率（ERP）。有效保护率衡量特定工业/部门的每单位增加值随着关税制度的完善而取得的成比例增长。更具体地说，这考虑到对产出的保护和投入的保护所产生的成本提高效应。

在诸如马来西亚（和大多数发展中国家）等的经济中，出口促进政策与进口替代政策同时实行，因此必须把对进口竞争活动和对面向出口活动的有效保护率分开来估计。然而，由于无法获得关于那些享受出口补贴、进口税退税和其它赋税减让的出口生产者的数据，本文仅着重论及对进口竞争生产的有效保护率。我们的估计数据是根据 2002 年底的税率表（从亚太经合组织的网站下载）和引自 1991 年投入-产出表（马来西亚统计部，2002 年）的半成品进口系数。用来进行估计的名义税率（NRP）仅仅是官方使用的税率（预期税率），这在采用进口值权数的投入-产出部门水平中计算出来。必须指出的是，我们的估计数据



表 3 几个主要亚洲国家的关税结构

税率	中国 2001		印度尼西亚 2001		马来西亚 2002		菲律宾 2001		泰国 2004		越南 2003	
	项目数	%	项目数	%	项目数	%	项目数	%	项目数	%	项目数	%
0-5	440	8.6	2 969	58.1	2 625	60.3	2 760	53.99	2 474	47.4	4 999	46.8
6-10	1 353	26.5	749	14.7	465	6.9	1 441	28.19	622	11.9	1 055	9.9
10-15	1 003	19.7	782	15.3	361	5	380	7.43	641	12.3	176	1.6
15-20	754	14.8	496	9.7	283	14.2	448	8.76	519	9.9	856	8
20-25	617	12.1	74	1.4	702	6.6	3	0.06	29	0.6	121	1.1
25-30	315	6.2	6	0.1	299	5.5	15	0.29	643	12.3	1 164	10.9
30-40	502	9.8	7	0.1	327	0.5	13	0.25	240	4.6	985	9.2
40-50	50	1	8	0.2	23	0.2	35	0.68	15	0.3	1 001	9.4
50-60	7	0.1	2	0	15	0.2	17	0.33	30	0.6	25	0.2
60-80	29	0.6	2	0	7	0.2	0	0	11	0.2	3	0
80-100	15	0.3	1	0	0	0.1	0	0	0	0	292	2.7
> 100	13	0.3	14	0.3	2	0.5	0	0	0	0	12	0.1
项目总数 ^a	5 098	100	5 110	100	5 709	100	5 112	100	5 224	100	10 689	100
税率层级	57		52		48		38		57		16	
调节税率	1-122		0-170		0-300		0-60		0-80		0-150	
平均税率	17.48		8.43		10.2		7.6		11.99		18.53	
变差系数	71.3		127.8		197.0		93.9		101.3		120.78	

注: a. 在关税统一分类法中的 6-digit 层级

CV 变差系数。

资料来源: 根据得自亚太经合组织秘书处在线数据库的税率表汇编。



并不强调贸易政策制度对进口竞争生产所产生的影响，因为这些数据没有反映奖励结构中的各种非关税措施。

根据我们的估计数，对所有贸易部门的平均有效保护率是 9.6%（见表 4）。这意味着在当前进口税结构的情况下，商品生产的综合国内增加值比在自由贸易制度下取得的增加值高了 9.6%。然而，这个从发展中国家的标准来看显得很低的数据，却掩盖了某些部门和工业所享受的相当高的有效保护。

三个生产部门所享受的平均有效保护率（农业为 1.4%，矿业为 -0.1%，制造业为 16.3%）表明，对制造业的奖励显然高于另外两个部门。上述估计数还显示了各个工业部门的有效保护率具有很高程度的可变性。在制造业部门中，与面向出口工业有关（例如，家用机器、工业机械、收音机、电视机与电脑设备、其它电子器件）的有效保护率比国内面向市场部门（例如，机动车辆、自行车与摩托车、金属制品、橡胶制品、塑料制品、家具）的有效保护率低得多。因此保护结构具有一种潜在的二元模式。

关于各个 I-O 工业的有效保护率估计数，生动地显示了关税结构的阶梯分级特性对提供给国内制造业的奖励措施所产生的影响。由于最终产品的名义保护率通常都高于半成品的名义保护率，名义关税结构的净效应一直是，它所产生的有效保护率超过了大多数工业的名义保护率。在 65 个部门的名义保护率和有效保护率之间的等级相关系数相当弱（仅为 0.2）。这种关系表明了半成品的关税在决定关税结构的净保护效应方面的重要性。

出口税和出口补贴

某些初级产品，特别是林产品、原油和几种棕榈油产品，应缴纳出口税。在 2000 年，这些税收占了税收总额的 2% 左右。几种农产品还被禁止、限制出口和受制于许可证要求。制成品无须缴纳出口税。相反，出口制成品还由于实行进口关税减让、赋税免除、出口信贷、出口保险和出口信贷保证、出口促进和销售帮助等措施而获得了补助。此外，马来西亚向出口加工业提供了两种海关手续最少的便利设施：特许工业仓库和自由贸易区。马来西亚已经致力于在 8 年之内逐步取消向制造业部门提供的上述出口补贴，以便遵循世贸组织的协议。

尽管马来西亚在过去的 20 年期间取得了显著的出口成就，但出口补贴仍然是其一揽子出口奖励措施中的重要项目。这些补贴在说明马来西亚的“出口成就”方面究竟有多重要呢？在补贴仅仅采取从政府转向出口部门这样不必要和昂贵的形式的情况下，它是否主要依据可靠的经济基本原理呢？在评价取消出口补贴的承诺对马来西亚未来经济增长前景所产生的影响时，回答上述问题和与此相关的问题是很重要的。

非关税壁垒（NTBs）

马来西亚没有实行进口配额，而且现有的进口禁令仅限于那些出于国家安全考虑而实行的禁令。按照地区标准，进口贸易的非关税壁垒影响比率比较低（见表 5）。然而，一些农产品和工业产品仍然一直受到进口许可证要求的限制。如上所述，在金融危机之后，受到许可证限制的产品名单扩大到包括许多重型机械和建筑设备、钢铁制品、工业用化工产品 and 某些家用电器。因此，那些受制于非自动进口许可证要求的关税项目数从 1996 年的



占 17% 增至 1997 年的占 27.3% (世贸组织, 2002.p.39)。没有关于这些管制措施对进口所产生的实际抑制效应的估计数。然而, 有一些间接的证据表明, 发给许可证过程的限制程度在危机之后增大了。仔细观察受到许可证限制的商品范围, 我们就会发现有很多这种商品与国营企业生产的国内产品直接进行竞争。在上述领域, 很可能是以比较限制性的方式来实行许可证制度, 以便在损害私营企业利益的情况下保护政府的垄断企业。

表 5 进口贸易的非关税壁垒影响比率^a
(未加权, 百分比)

	1984-1987	1988-1990	1991-1993	1997-2000
中国	10.6	23.2	11.3	5.7
印度尼西亚	94.7	9.4	2.7	3.1
韩国	8.8	4.0	2.6	1.5
马来西亚	3.7	2.8	2.1	2.3
菲律宾	44.9	-	-	1.8
泰国	12.4	8.5	5.5	2.1

注: - 指无法获得资料。

- a. 估算为受到非关税壁垒影响的 HS6 关税项目进口值占进口总值的百分比。非关税壁垒包括数量限制, 即所有类型的许可证和进口授权、配额、禁止进口、预付进口保证金、外汇限制、固定海关估值和政府贸易垄断。

在 1998 年和 1999 年, 马来西亚修改了关于反倾销和补偿的法规, 以便使其符合关于补贴和反倾销措施的世贸组织协议。然而, 马来西亚和其它的世贸组织成员国不同, 并没有严重依赖于控制进口的应变措施; 在 1997-2001 年期间, 马来西亚只进行了 5 项反倾销调查 (其中的 3 项是临时措施)。它也没有求助于诸如保护性法规等其它贸易补偿措施。乍一看, 这确实是一种积极的发展情况, 但马来西亚政府很可能没有必要依赖于反倾销或诸如酌情发给许可证等其它应急措施来作为一种 (潜在) 更加有效的保护措施 (Panagariya.2003.p.280)。

影响对外贸易的非边境 (关税) 措施

非边境 (关税) 措施, 特别是生产补贴, 用来扶助国内 (非种植园) 农业。政府用于这些扶助措施的支出总额在 1998 年 (可获得资料的最近年份) 达到 9.95 亿马元。大米业是获得最多补助的农业行业。政府向大米生产者提供综合化肥补贴、担保最低价和价格补贴制度。减少贫困和粮食保障常常被列为这种政策所依据的主要理由。根据担保最低价制度, BERNAS (一家参与国家贸易的私营企业) 负责以不低于担保最低价向农民收购稻谷。根据稻谷价格补贴制度, 政府向农民出售给任何碾米厂商的稻谷支付固定的金额。1998 年



用于三项制度的总支出达到 5.47 亿马元 (1.5 亿美元), 占生产补贴总额的将近 55%。完全国有企业 PETRONAS (根据 1974 年的石油开发法案而成立的国营石油公司) 一直成为拨出来自石油与天然气的资源收益的主要工具; 它拥有所有权和勘探、生产的专营权, 并负责规划、投资和管理所有涉及石油产品勘探的活动。允许外国投资者以产品分成合同 (production-sharing contracts [PSC]) 的形式参与上游工业 (石油的加工与精炼、石油化工产品的生产); 到 2000 年底, 国营石油公司 (PETRONAS) 与外国公司签订了 60 多份产品分成合同。允许外国股权在矿业部门的参与份额最高可达 100%, 但这个份额要根据其投资与技术的水平、项目的风险、马来西亚勘探与采矿知识技术的有效性和国内增值的水平来确定。

作为对关于贸易相关投资措施 (TRIMs) 的世贸组织协议的部分承诺, 马来西亚在 2000 年 12 月 31 日取消了所有关于本地成分 (除了关于机动车辆的成分之外) 要求的措施。马来西亚要求把过渡期延长到 2005 年, 以便取消对汽车部门的本地成分要求, 以此作为建立新工业的条件。为了遵守关于贸易相关知识产权 (TRIPs) 的协议, 马来西亚颁布了两项新法规——《2000 年集成电路设计图法》和《2000 年地理标示法》——并修改了《1983 年专利法》、《1976 年商标法》、《1987 年版权法》和《1996 年工业设计法》(世贸组织, 2002, p.19)。

其产值占了国内生产总值一半以上的服务业部门, 不像农业和工业那么面向贸易。外国对商业的参与, 基本上仅限于在合资企业方面, 其中的外国所有权合计名义上不得超过 30%, 尽管在电信部门的外国所有权限制已经适当放宽。此外, 非公民从事专业服务业和对国外专业资格的认可, 都受到了严格的限制。马来西亚政府已经分别签订了信息技术协议和关于基本电信服务与金融服务的服务贸易总协定 (GATS) 第四和第五份协议草案。然而, 实施拟议的改革的进展比预期慢得多。在银行业和金融业方面没有给予国民待遇的承诺, 也没有约束性证券。

马来西亚虽然加入了世贸组织的政府采购透明度工作小组, 但却没有与世贸组织签署政府采购协议 (GPA)。马来西亚的政府采购程序, 主要是优惠差幅, 往往有利于本地企业, 特别是涉及到数量较少的采购时。外国供应商通常无法获得大量采购的合同, 除非本地没有提供这种商品或服务; 只有当本地缺乏相关的知识技术时, 外国承包商才获准涉足 (政府采购)。

马来西亚、世贸组织和自由贸易协定

马来西亚在 1957 年成为关贸总协定的一个签署国, 但在随后的 30 年期间, 它和其它大多数发展中成员国一样, 并不特别积极参与关于全球贸易政策的辩论。然而, 随着在上世纪 80 年代中期乌拉圭回合贸易谈判的开始进行, 马来西亚的国际贸易外交发生了显著的转变。在乌拉圭回合市场准入谈判中, 它和其它四个主要的东盟国家 (新加坡、印度尼西亚、泰国和菲律宾) 联合组成了一个强大的共同阵线, 特别是在制造业贸易方面。面向出口工业在马来西亚增长动力中日益增大的重要性, 支持了上述新出现的积极性。作为凯



恩斯集团 (Cairns Group) 的一个成员国, 马来西亚还支持由 (以澳大利亚为首的) 主要农业出口国提出的关于纠正世界农产品贸易中长期以来的混乱状态的建议。

金融危机的开始和后来出现的经济衰退, 似乎导致了马来西亚对世贸组织引导的全球贸易自由化的态度的显著转变。反全球化的言论 (或“支持第三世界主义”) 开始取代了在乌拉圭谈判期间和 1995 年世贸组织成立之后的 3 年期间盛行的支持激进主义观点。马来西亚开始以防守的姿态在世贸组织“采取单独行动” (bowl alone), 脱离了它在乌拉圭回合期间与其它东盟国家组成的支持自由化共同阵线 (萨利.2004)。马来西亚政府并没有“正式”放弃其所要求的关于进一步放宽对制成品贸易和加工热带农产品 (特别是棕榈油) 的管制, 但遗憾的是, 它新近所表示的支持第三世界的观点已经危及了这个议程。

在 1999 年西雅图部长会议的前夕, 马来西亚并没有和新加坡、泰国一起支持进行新一轮的世贸组织谈判 (“新世纪回合”), 而是和 15 国集团和 (以印度、巴基斯坦和埃及为主的) 志同道合集团 (like-minded group [LMG]) 一起采取发展中国家的防守立场。那种得到马来西亚明确支持的 15 国集团/志同道合集团立场是: 发展中国家对于履行乌拉圭回合承诺 (“履行议程”) 的主要关注, 必须在进行新回合谈判之前得到解决, 而且新回合谈判应该仅限于讨论农产品贸易、制成品贸易和服务贸易的市场准入问题。这些国家反对在改革议程中列入新的项目, 特别是四个“新加坡议题”——投资规则、竞争政策、简化贸易手续和政府采购透明度。它们在服务贸易总协定 (GATS) 谈判中也采取比较防守的态度。

马来西亚在坎昆部长会议上继续坚持这种防守观点。此后, 它开始对新加坡议题显示出一定程度的灵活性, 并恢复它对在巴达维领导下的多哈回合的承诺。然而, 马来西亚国际贸易外交的未来方向仍然笼罩在不确定和不明确的迷雾中。

马来西亚是东盟和东盟自由贸易协定 (AFTA) 的一个创始成员国。作为对东盟自由贸易协定的一部分承诺, 马来西亚同意根据共同有效优惠关税制度 (CEPT) 向东盟自由贸易协定成员国的 8 764 个关税项目提供关税优惠。从 1993 年开始, 马来西亚就逐渐增多地把 96% 的已同意关税项目纳入共同有效优惠关税制度。鉴于马来西亚国内汽车工业面临着困难, 马来西亚已获得东盟自由贸易协定的批准, 在 2005 年之前不把汽车产品 (218 个关税项目) 纳入共同有效优惠关税制度。根据共同有效优惠关税制度提供的优惠必须满足原产地标准的规定, 即规定当地或地区的最低增值为 40%。

除了根据共同有效优惠关税制度提供关税优惠之外, 马来西亚还根据在 1997 年签署的东盟特惠贸易协定 (APTA) 向其它 5 个东盟原成员国提供关税优惠。东盟特惠贸易协定涉及到那些不纳入共同有效优惠关税制度的所有产品, 而且其优惠率还比各项最惠国税率低 50% - 100%。在东盟特惠贸易协定包含在东盟自由贸易协定中的 1997-2003 年期间, 东盟特惠贸易协定的简单平均税率从 4.7% 降至 3.9%, 相比之下, 最惠国的平均税率则从 8.1% 升至 9.2%。

在最惠国平均税率和根据共同有效优惠关税制度与东盟特惠贸易协定提供的显著关税优惠之间不断扩大的差距, 加上东盟特惠贸易协定税率与最惠国税率之间不断扩大的差距, 为马来西亚可能从非东盟自由贸易协定贸易伙伴国转向东盟自由贸易协定伙伴国创造了条件。尚未进行过关于这种贸易转向的系统性研究。从东盟自由贸易协定成员国的进口额在马来西亚进口总额中所占的百分比从 1996 年的 18% 升至 1999 年的 23%, 但这种增



长不能仅仅归因于贸易转向。很多的其它各种因素，包括在亚洲金融危机之后东盟各国货币相对于非东盟国家货币的大幅贬值，以及地区内部日益重要的制造业纵向综合生产（特别是电子器件和机动车辆工业）零部件的跨边界贸易，都促进了地区内部贸易的增长。

在最近以前，马来西亚对新出现的加入地区/双边自由贸易协定（FTAs）的全球性热潮一直持怀疑的态度。当新加坡在 1999 年宣布它正在与日本谈判与当年签署一项自由贸易协定时，马来西亚政府警告说，这种行动可能不仅危及东盟关于进一步加强地区经济关系和建立一个盼望中的包括中国、日本和韩国的东亚经济集团（EAEG）的计划，而且还危及根据世贸组织的建议正在进行的多边贸易自由化过程。它还表示担心，各个东盟国家加入双边协议可能会给第三方提供进入东盟的“后门”。然而，在过去的大约两年期间，马来西亚政府却似乎已经愿意加入自由贸易协定的潮流了。导致这种政策转变的主要利害关系似乎是：其它竞争者通过自由贸易协定而享有优惠待遇，从而可能会使马来西亚的出口产品变得缺乏竞争力。当前，马来西亚正在与日本（以“全面经济伙伴关系协定”的名义）和印度、澳大利亚谈判签署自由贸易协定。它还与美国签署了一项贸易与投资框架协议（这往往是自由贸易协定谈判的前奏），而且正在考虑与其它主要贸易伙伴国签署一系列自由贸易协定。马来西亚已经开始显示出更大的热情来与印度、日本、新西兰和澳大利亚签署东盟范围的自由贸易协定（森.2004；阿诺德.2005）。

结束语

马来西亚在长期致力于维持比较开放的贸易与投资政策制度方面，在发展中国家中肯定是出类拔萃的。马来西亚的经历特别引人注目，因为这完全反映了单方和自愿的政策选择，而不是一个主要贸易伙伴（例如台湾）、有条件捐赠机构或关贸总协定/世贸组织主持的多边谈判施加影响的结果。然而，在保护结构中也存在着一些显著的反常现象，这导致了资源流向非生产性企业和项目。特别是，保护结构具有二元模式的特点，即那种在真正自由贸易制度下的面向出口生产，与那种享受关税保护的主要面向国内市场的生产并行不悖。贸易政策制度的其它缺陷是，由于几种产品项目的关税最高限额很高而出现很高程度的税率离差，以及日益依赖于非自动进口许可制来限制与国营企业的国产商品直接竞争的大量产品的进口。有效保护率因部门和行业而大相径庭，这意味着在影响经济中的资源分配方面，政策上有很大的斟酌余地，而不是单纯出于经济考虑。

鉴于资料有限（由于没有在研究方面作出很大的努力），我们不可能对出口与生产补贴和各种影响对外贸易的非边境措施的重要性和影响进行系统的分析。但是，鉴于事后认识的好处和基于其它国家的一般经验，我们可以认为，要纠正政策失误对这些领域的经济增长所产生的阻碍作用，还有很多事情有待于马来西亚去做。如果对“支持第三世界”和自由贸易协定的新热情继续使马来西亚领导人的注意力从这些必不可少的改革转移开来的话，那就非常遗憾了。

尽管马来西亚至今已取得了引人注目的成就，但它还须要走很长的路来弥合与东亚新兴工业化经济之间，更不用说与经济合作与发展组织（OECD）集团的工业大国之间的发展

差距。迄今为止，马来西亚仍然处在出口导向型工业化的东亚模式的第一阶段，这种模式的特点是，通过低成本劳动力加上进口中间投入物与资本货物来生产劳动密集型产品。由于低工资劳动力已经枯竭，而且工资也开始上涨，未来的经济增长严重依赖于马来西亚转入东亚模式的第二阶段（正如台湾和韩国在上世纪 70 年代后半期所做的那样）的能力，这个阶段涉及到严重依赖于资本与技术密集型制造业。

当前马来西亚经济在实现经济发达方面所面临的主要挑战是，转向更加统一的奖励结构，以便纠正国内制造业的二元结构和提高劳动力水平，为参与在高科技和人力资本密集型产品领域的世界贸易而奠定资源基础。只有能够迅速提高国内劳动力的技能，关于限制移民工人流入和通过在批准投资方面的更多选择来断然阻止劳动密集型生产的政府政策措施才有可能取得这种效果。这些不顾经济能力如何，为了满足对熟练劳动力的需求而实行的强制性资源重新分配政策，到头来只会产生相反的结果。之所以会这样，是因为那些支配着面向出口制造业的跨国企业分公司拥有两种选择：要么根据熟练劳动力的可得性来提高生产水平，要么把生产转移到其它低成本的地方来克服劳动力短缺的问题。

（原载新加坡《东盟经济公报》，第 22 卷第 1 期，2005 年 4 月）

齐顺然 译